

2.2.5. Políticas activas de empleo

2.2.5.1. Introducción

Al igual que en años anteriores, desde el compromiso de esta Defensoría con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en la lucha por erradicar la pobreza -ODS 1.1- y alcanzar una sociedad próspera, acogedora, equilibrada y plena en armonía con el entorno, a través de este apartado hemos supervisado la gestión de la Administración en la ejecución de las políticas activas de empleo propuestas por los distintos niveles de gobierno.

En este sentido, procede traer a colación lo dispuesto en la meta 8.5 de los ODS, en la que se propone lo siguiente: “De aquí a 2030, lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor”. Asimismo, estas políticas también se alinean con la consecución de los fines establecidos en la meta 8.b, que pone el acento en desarrollar y poner en marcha una estrategia mundial para el empleo de los jóvenes; y la 9.3 con la que se pretende “Aumentar el acceso de las pequeñas industrias y otras empresas, particularmente en los países en desarrollo, a los servicios financieros, incluidos créditos asequibles, y su integración en las cadenas de valor y los mercados”, que junto con las 9.a. y 9.b, buscan facilitar el crecimiento de infraestructuras sostenibles y resilientes en los países en desarrollo, así como, apoyar el despliegue de tecnologías nacionales mediante programas de obras públicas con alto coeficiente de empleo.

En este contexto, el objetivo prioritario para las políticas activas de empleo o mercado de trabajo es elevar las oportunidades para quienes buscan empleo, para lo cual será necesario alcanzar una correspondencia adecuada entre las demandas para la contratación de personas trabajadoras y las solicitudes de empleo. Al hacerlo de esta forma, **se contribuye a crear empleo y al crecimiento económico**.

Por lo general, las políticas activas de empleo fomentan la contratación laboral temporal para grupos específicos de personas que encuentran dificultades particulares para incorporarse al mercado de trabajo; por ejemplo, los más jóvenes, los de edad avanzada, las personas con discapacidad, las mujeres en situación de riesgo o proclives a desembocar en situaciones de exclusión social o las personas desempleadas de larga duración. Las herramientas previstas para alcanzar estos objetivos pueden ser variadas, así, por ejemplo, las encaminadas a la realización de cursos de formación profesional para el empleo, obteniendo una titulación acorde con las necesidades del mercado de trabajo de cada momento, y con derecho a ayudas o becas de transporte y/o conciliación; las ayudas a la contratación; las ayudas económicas por situaciones de especial vulnerabilidad; etc.

Así pues, **las políticas de empleo pueden ir dirigidas a:**

- La intermediación y asistencia en la búsqueda de empleo, asesoramiento y vinculación de la oferta y la demanda, actividad desarrollada por el Servicio Andaluz de Empleo en nuestra Comunidad Autónoma.
- La formación y preparación de las personas para el mercado de trabajo.
- Las subvenciones para la contratación de personal o la conservación de empleos.
- Las subvenciones o ayudas para la actividad empresarial y trabajo autónomo.

Con respecto al fomento y promoción de la actividad económica de las personas autónomas y emprendedoras, con la finalidad última de mejorar el bienestar y la calidad de vida de los habitantes de determinados territorios, procede referirnos al ODS 8.3 que persigue “Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a servicios financieros”.

En este sentido, y alineada también con este ODS, merece ser mencionada la Primera [Estrategia Nacional del Impulso del Trabajo Autónomo](#) (ENDITA 2022-2027), aprobada por Resolución de 24 de mayo de 2023 de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social, que en su presentación expone, entre otros extremos, lo siguiente: “El propósito es, de una parte, crear un instrumento útil para los actores públicos que hemos de contribuir a la generación de un ecosistema del trabajo autónomo adecuado a las necesidades del colectivo y, de otra, visibilizar una acción coordinada del Gobierno en la que las trabajadoras autónomas y los trabajadores autónomos, así como las organizaciones que las representan, encuentren los anclajes para avanzar los próximos años, que van a ser decisivos en la conformación de un modelo económico más flexible, resiliente, moderno y enraizado en el territorio”.

En definitiva, en la actualidad, los gobiernos tienen la necesidad de abordar en sus políticas públicas el desafío de generar oportunidades de empleo pleno, productivo, libremente elegido y decente para la totalidad de las mujeres y los hombres que buscan trabajo.

2.2.5.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite

2.2.5.2.1. Quejas referidas a la inclusión de colectivos desfavorecidos

En las quejas que se han recibido durante el año 2024 sobre esta materia, se continúan suscitando los mismos problemas que en años anteriores y, especialmente, vuelven a repetir el denominador común de la mayoría de las quejas recibidas en otros ámbitos: la **demora de la administración pública en la resolución de las solicitudes y recursos presentados**.

Además de ello, se han planteado otros asuntos de entre los cuales consideramos necesario detenernos y destacar los siguientes aspectos:

1. Denuncias referidas al **cupo de discapacidad** en las que se expone que en las convocatorias realizadas por los ayuntamientos andaluces, beneficiarios de los programas de empleo promovidos en el ámbito de las políticas activas de empleo de la Comunidad Autónoma de Andalucía, no se está respetando el cupo de reserva para personas con discapacidad.

Esta Institución resolvió dirigir sugerencia a la Dirección General de Formación Profesional para el Empleo para que “se analicen las posibilidades existentes tendentes a que, en cumplimiento de la previsión del artículo 29.3 de la Ley 4/2017, de 25 de septiembre, de los Derechos y la Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía, la aplicación de la reserva de al menos el 5% de plazas para personas con discapacidad en el conjunto de los Programas desarrollados en el marco de las

políticas activas de empleo en la Comunidad Autónoma de Andalucía, se procure desde el inicio del proceso de selección" [queja 23/5083](#).

2. Dificultades con respecto a la expedición de certificados de profesionalidad (como ejemplo la queja 23/9287).

Tramitamos expediente de queja a instancia de una persona que nos pedía ayuda porque se inscribió en un curso para la obtención de un **certificado de profesionalidad** impartido por una entidad privada, previa autorización de la Delegación Territorial de Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo de la provincia, que no podía finalizar.

Tras cursar y abonar más del 50% de la formación, y a falta de un módulo para poder acceder a las prácticas profesionales no laborales y obtener el certificado, la formación quedó suspendida, y al no facilitar la entidad formadora más información clara, esta persona se dirigió a la administración donde se le indicó que "el Servicio de Formación Profesional para el Empleo de esta Delegación Territorial no es competente para dirimir las posibles discrepancias con la entidad de formación".

Concluida por el Defensor del Pueblo Andalúz la pertinente investigación, constatamos que la entidad formadora solo había sido autorizada por la administración a impartir tres módulos del total de los cinco que integran dicha formación, informando la Delegación Territorial competente que "Para completar la totalidad de los módulos que componen el citado Certificado de Profesionalidad, (la persona interesada) puede acudir a cualquier otro Centro Autorizado de Formación Profesional para el Empleo que oferte los módulos formativos restantes (...)".

Al respecto, nos dirigimos a la administración indicándole que, sin perjuicio de encontrarse el asunto en vías de solución, le dábamos traslado de la documentación que nos facilitaba la persona promotora sobre la oferta recibida, el contrato firmado y el pago realizado, para la realización de cinco módulos, solicitándole que, en ejercicio de sus potestades de control y seguimiento, inicie una investigación al respecto y, en su caso, se adopten las medidas que correspondan, de acuerdo con lo que resulte de dicha indagación. Por todo ello, y sin perjuicio de esperar respuesta de la Delegación Territorial en relación a la investigación que le solicitamos, dimos por concluidas nuestras actuaciones en su expediente.

Este 2024 nos han denunciado que no se está respetando el cupo de reserva para personas con discapacidad en los programas de empleo público

3. Denuncia referida al error acaecido en la formalización de un contrato laboral (queja 24/2768).

La promotora de esta queja fue seleccionada por el Ayuntamiento, tras la tramitación del correspondiente proceso, para ser contratada en el marco de un **Programa de Empleo y Formación**, se le notificó la resolución administrativa en la que se acordaba su contratación, así como que ésta se formalizaría en el plazo de un mes desde el momento de recibir dicha notificación. Posteriormente, en contra del sentir de la resolución notificada, se le comunica que no va a ser contratada por haberse recibido informe de la Delegación Provincial de la Consejería de Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo en el que se indicaba que su titulación no correspondía a la que se requería en las normas del referido programa.

Consideramos que la actuación de la administración estuvo falta de destreza, generando expectativas equívocas en la persona interesada, pues la administración local responsable parece desconocer la normativa que regula el correspondiente programa de empleo y formación de la Comunidad Autónoma de Andalucía y las bases reguladoras para la concesión de las subvenciones públicas relativas a dicho programa. Así, primero el ayuntamiento no supo determinar adecuadamente si la titulación poseída era la adecuada; y segundo, obvió en su información a la interesada la necesidad

de recabar, y obtener en sentido favorable, el previo informe preceptivo y vinculante de la Delegación Territorial competente de la Consejería de Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo.

La Resolución dictada en la que se indicaba a la promotora de esta queja “que el contrato se formalizará en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente a la recepción de la correspondiente notificación”, determinó que ésta renunciara a una oferta de empleo en el ámbito de una bolsa de empleo pública que, además, conllevó que fuera sancionada para próximos llamamientos. Estimamos que la promotora de esta queja tendría derecho a ser indemnizada económicamente por los perjuicios ocasionados por el mal actuar de la administración.

4. Expone su malestar por la **falta de transparencia en una convocatoria de contratación temporal** (queja 23/7692).

La persona promotora fue excluida, en base a su titulación, en un proceso para la contratación temporal de personas trabajadoras desempleadas agrarias en un Programa de Activación de Empleo Municipal iniciado por el Ayuntamiento de Pegalajar (Jaén). En las bases que ordenaban dicho proceso no se especificaba una titulación concreta como requisito para el acceso, por lo que su exclusión no estaba justificada. Constatamos una clara insuficiencia en el contenido de las bases que determinaron que la discrecionalidad técnica de la comisión de selección resultara excesiva; así como, deficitaria motivación de las decisiones que fue adoptando este órgano colegiado.

Por ello, esta Institución recomendó a dicho ayuntamiento que revisara el expediente tramitado en el proceso de selección convocado, adoptando y fundamentando las decisiones que, consecuentemente, procedieran. Asimismo, sugerimos que las futuras convocatorias para el acceso a empleos de ámbito público se sustenten en un documento de bases concretas y suficientes para garantizar los principios de igualdad, mérito y capacidad, así como los de publicidad y transparencia.

Además de dirigirnos al ayuntamiento, esta Defensoría consideró pertinente comunicar a la Diputación de Jaén lo sucedido y requerir su informe dentro de sus competencias de coordinación y apoyo a los municipios. Observamos que, si bien su actuación no merecía un concreto reproche, sí era necesario sugerirle que, en el ámbito de sus competencias, se analicen fórmulas de coordinación y cooperación para que los ayuntamientos participantes en los programas de activación del empleo sean conocedores de las garantías que han de ofrecer los procesos de selección de personal en el ámbito público y la importancia de que las bases reguladoras de los mismos faciliten el desarrollo de los procedimientos dotándolos de publicidad y transparencia en todas sus fases.

2.2.5.2.2. Quejas referidas a las actividades de formación para el empleo

Entre las denuncias recibidas durante el año 2024, destacamos la queja 23/6486 relativa a la necesidad de motivación de las puntuaciones otorgadas por los órganos calificadores en **procesos de selección de personas** para la adjudicación de cursos de formación para el empleo.

La persona promotora de la queja nos exponía que presentó su candidatura a su ayuntamiento en un proceso de selección de alumnado para un programa de Formación y Empleo y, a la vista de la lista provisional de personas seleccionadas, formuló alegaciones y, posteriormente, un recurso que fue desestimado, centrándose su queja en que no se le había dado respuesta a la petición de que se le facilitaran sus puntuaciones desglosadas por cada uno de los apartados correspondientes a los criterios establecidos por dicho ayuntamiento para su valoración por el tribunal calificador, y nos señalaba que, al tratarse de

conceptos muy subjetivos, le imposibilitan el poder conocer y, en su caso, recurrir la puntuación obtenida, lamentándose de falta de transparencia.

Constatado que las bases de la convocatoria preveía el desglose de baremación para cada criterio a valorar por el referido tribunal, se resolvió por esta Institución que la administración ha de estar a lo establecido en las bases de la convocatoria para la selección del alumnado, que obligan tanto a las personas aspirantes como al órgano de selección, así como que el órgano colegiado encargado de la valoración de las candidaturas tiene el deber de motivar su decisión calificador, tal y como reiteradamente ha establecido la jurisprudencia.

Recomendamos al ayuntamiento que, el tribunal calificador designado para la convocatoria motivase y justificase su decisión, incorporando en el expediente de selección el correspondiente informe en el que se desglosara, de acuerdo a las bases de la convocatoria, las puntuaciones asignadas a las personas participantes y se facilitara a la persona interesada el desglose de su puntuación.

La queja concluyó aceptando el ayuntamiento la pretensión siendo, finalmente, seleccionada para la realización de la formación la persona promotora de esta queja.

2.2.5.2.3. Quejas referidas a la gestión del Servicio Andaluz de Empleo (SAE)

El SAE (Servicio Andaluz de Empleo), creado por la Ley 4/2002, de 16 de diciembre, se configura como Agencia de régimen especial de las previstas en el artículo 54.2.c) de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, para realizar las actividades administrativas y demás funciones y competencias que específicamente se le atribuyan. De acuerdo con el artículo 2 de dicho texto normativo, en su organización y funcionamiento, así como en el ejercicio de sus competencias, la actuación del Servicio Andaluz de Empleo se ajustará a los siguientes principios:

- a) Igualdad de oportunidades, garantizando la no discriminación por razón de sexo, raza, edad, estado civil, lengua, religión, origen, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.
- b) Participación de los agentes sociales y económicos.
- c) Transparencia del mercado de trabajo.
- d) Integración, complementariedad y coordinación en la gestión de la política de empleo.
- e) Solidaridad territorial.
- f) Gratuidad, universalidad y personalización.
- g) Racionalización, simplificación, eficacia y eficiencia de su organización y funcionamiento.
- h) Calidad del servicio para trabajadores y empresas.
- i) Fomento de la innovación en políticas activas de empleo.
- j) Colaboración y coordinación con el resto de organismos y Administraciones Públicas".

Por su parte el Plan de Acción SAE 2023-2024, define los siguientes objetivos estratégicos:

- **OE 1.** Implementar el modelo de gestión integral.
- **OE 2.** Mejorar la actividad y empleabilidad, con especial atención a colectivos prioritarios.
- **OE 3.** Potenciar la atención integral a personas y empresas a través de la cartera de servicios.
- **OE.4.** Aumentar la activación laboral de las mujeres y su participación en el mercado de trabajo.

Pues bien, en relación con la gestión del empleo que se desarrolla por el SAE nos llegan todos los años un número importante de quejas, entre ellas, seguimos recibiendo bastantes relativas a las dudas de legalidad y disconformidad con el criterio de ordenación de desempate para las ofertas públicas de empleo gestionadas por dicho Servicio Andaluz de Empleo, tras la aprobación de la Instrucción 2/2021 de la Dirección-Gerencia, por la que se establecen los criterios de ordenación general para la gestión de candidaturas en ofertas registradas en el sistema de intermediación laboral y se modifica la Instrucción 3/2020, por la que se establece el procedimiento para la gestión de las ofertas públicas de empleo. Al respecto, esta Institución consideró oportuno promover, en su día, una actuación de oficio, a la que le correspondió el número de queja [21/5131](#). Y a tal fin se inició la oportuna investigación ante la Dirección Gerencia del Servicio andaluz de Empleo y la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública.

Recordemos que la citada Instrucción 2/2021 establece en su apartado 3, como criterio de desempate, dos valores aleatorios basados en la numeración y letra del NIF/NIE de las candidaturas.

En este sentido, en el ámbito de la referida queja de oficio, pudimos concluir que, en efecto, los criterios de ordenación para las ofertas que se gestionan con difusión por ese organismo, y que han sido plasmados en la instrucción 3/2020, por la que se establecen los criterios para la selección de las candidaturas, modificada por la Instrucción 2/2021 y la adenda a ésta, tratan de establecer criterios objetivos que se ajusten al perfil del puesto que solicita la entidad empleadora. Es en tercer y último lugar, cuando se acude al criterio de desempate controvertido. De manera que, la utilización en último caso, y tras la aplicación de todos los criterios objetivos que pudieran utilizarse, de un criterio aleatorio para completar la selección, no nos puede llevar a priori a concluir que la selección se ha realizado vulnerando nuestro ordenamiento jurídico.

En todo caso, **esta Defensoría ha considerado procedente insistir ante el Servicio Andaluz de Empleo sobre la oportunidad de revisar los referidos** criterios de selección y darle mayor protagonismo, antes de aplicar el criterio de desempate aleatorio basado en la numeración del DNI, a algún otro criterio que prime las circunstancias subjetivas de las personas demandantes de empleo.

Desde que se dictó la mencionada Instrucción 2/2021, de la Dirección-Gerencia del SAE hasta la fecha, han sido muchas las quejas recibidas y a través de las cuales informamos a las personas denunciantes sobre el contenido y aplicación de la citada Instrucción, a la luz de nuestro análisis.

Sin embargo, entre las recibidas en 2024, queremos destacar la queja 24/9006 pues **nos ha conducido a reabrir este asunto al haber surgido dudas con respecto a cómo se están valorando los méritos diferenciadores de las personas demandantes de empleo por parte del SAE**, es decir, cómo se están aplicando los dos primeros criterios de selección, antes de recurrir al criterio de desempate. Con el fin de esclarecer el asunto, nos hemos dirigido a la administración solicitando información al respecto. En el momento de cierre de esta memoria anual nos encontramos analizando el informe evacuado por el SAE.